This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 255 360

may 12

QUEL DOIT ÊTRE

LE

RÉGIME JURIDIQUE

DES FLEUVES AFRICAINS

PAR

Antoine PILLET

PROFESSEUR ADJOINT A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
LAURÉAT DE L'INSTITUT DE FRANCE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EXTRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

92
45

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, Rue Soufflot, 13

—

1899

Digitized by Google

92
45

B&Q June 1920

HARVARD LAW LIBRARY

Gift of
James Munson Barnard
and
Augusta Barnard

RECEIVED Dec. 9. 1919.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

QUEL DOIT ÊTRE

LE

RÉGIME JURIDIQUE

DES FLEUVES AFRICAINS

PAR

Antoine PILLET

PROFESSEUR ADJOINT A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
LAURÉAT DE L'INSTITUT DE FRANCE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EXTRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

—

1899

Digitized by Google

DEC 9 1919

Digitized by Google

QUEL DOIT ÊTRE LE RÉGIME JURIDIQUE

DES FLEUVES AFRICAINS ?

Si l'on considère les questions internationales qui, dans le courant de notre siècle, ont davantage préoccupé les hommes d'État et les jurisconsultes, on doit reconnaître que le problème de l'ouverture des fleuves à la navigation de tous les peuples y figure à l'un des tout premiers rangs. Les diplomates réunis au Congrès de Vienne pour régler les questions suscitées par la victoire de l'Europe coalisée, ne voulurent pas se séparer sans avoir posé en cette matière le fondement d'un droit nouveau, et, suivant en cela les principes posés d'abord par l'Assemblée constituante, ils proclamèrent la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux (articles 109 et suiv. de l'Acte final).

On sait que tout ne fut pas fini par là, et on se souvient des difficultés sans nombre que suscita l'application de ce principe de liberté aux fleuves internationaux européens. On vit la politique de nations jalouses de sauver quelque chose de leurs privilèges anciens s'allier aux intérêts particuliers menacés par le nouvel ordre de choses et contrecarrer pendant des années, à l'aide de méchantes querelles de procureurs, les effets d'une réforme aussi libérale que conforme aux exigences du commerce universel. Ce n'est point sans peine que l'on est parvenu à faire respecter dans ce domaine la volonté des puissances signataires de l'Acte de Vienne, et ce long procès était à peine vidé, que la même question renaissait sur un autre terrain, aussi grave, aussi difficile, plus pressante encore. Les nations civilisées avaient commencé à se partager les territoires récemment explorés de l'Afrique ; elles reconnurent bientôt que leur œuvre d'expansion et de civilisation ne pourrait aboutir si l'on ne fixait d'abord la condition juridique des cours d'eau donnant accès aux régions nouvellement découvertes. Instruites cette fois par l'expérience, elles se hâtèrent de proclamer la liberté entière de la navigation sur le Niger et sur le Congo, prirent les mesures nécessaires à l'observation de leurs décisions et les confirmèrent encore en proclamant perpétuellement neutres les eaux de ces deux fleuves : leurs résolutions à ce sujet forment une part importante de la grande œuvre accomplie au Congrès de Berlin de 1884-1885.

Les articles signés à Berlin constituent-ils aujourd'hui encore la réglementation suffisante ? Douze années d'explorations, de découvertes, d'appropriations nouvelles n'appellent-elles pas à la fois une extension

Digitized by Google

et une revision de leurs dispositions ? Telle est la question que nous nous proposons d'examiner dans cette étude, en nous plaçant au double point de vue des principes traditionnels de la matière, et des déviations que doit logiquement leur faire subir l'avènement d'un état de fait nouveau, fort différent de l'état de fait existant au moment où ils ont été acceptés par les États constituant la communauté internationale comme la loi de leurs relations réciproques.

I. — Du principe de la libre navigation sur les fleuves internationaux.

Le problème de l'ouverture des cours d'eau d'un État au commerce des nations qui ne possèdent aucune part de leurs rives se présente au point de vue théorique sous une forme très nette, très facile à saisir. il naît du conflit de deux intérêts : l'intérêt incontestable qu'ont les États commerçants à ce que leurs sujets puissent user pour leur trafic de ces grandes artères, de ces chemins mouvants dont la fermeture a généralement pour effet de les exclure de tout le territoire baigné par leurs eaux ; d'autre part, l'intérêt que prétend avoir l'État riverain à interdire à la batellerie étrangère ses eaux nationales, ou du moins à en subordonner l'accès à telles conditions qu'il lui plaira d'imposer.

Pour qui considère dans un esprit exempt de tout préjugé la question ainsi posée, la réponse n'est pas douteuse. Elle résulte de la seule comparaison des intérêts mis en présence. La communauté internationale (et nous entendons sous cette dénomination l'ensemble des États civilisés) a un intérêt certain, un intérêt politique de premier ordre à la liberté de la navigation fluviale. Son droit au commerce international se réduit à un mot vide de sens si les particuliers qui, par état, sont employés à pourvoir à ses besoins sont empêchés d'user des voies de communication essentielles à leurs entreprises, de ces voies surtout que la nature elle-même a mises à la disposition du voyageur et du commerçant, et qui offrent, en dépit de tous les perfectionnements apportés à l'art des transports, le moyen le moins coûteux et le plus pratique de pénétration réciproque que les peuples puissent employer. Le droit au commerce international n'est pas un véritable droit s'il exige, pour être exercé, l'autorisation de ceux dont on devra traverser les domaines. L'État riverain, au contraire, ne peut invoquer aucun intérêt, au moins aucun intérêt avouable à se réclamer de sa souveraineté pour refuser le passage qu'on lui demande. Personne ne lui conteste le droit de prendre les mesures destinées à assurer sa propre sûreté ; personne ne prétend au nom de la liberté du commerce international réduire le pouvoir qui lui appartient de régler comme il l'entend ses tarifs douaniers. On lui demande de naviguer librement sur ses fleuves, et ses rivières, et voilà

Digitized by Google

tout. A quel titre s'y opposerait-il et quel intérêt alléguerait-il en présence du grand intérêt que présente pour la communauté internationale le passage demandé ? Cet État peut émettre la prétention de monopoliser sa navigation intérieure au profit de ses propres navigateurs, mais cette prétention, soutenable tant qu'il n'est question que de cabotage entre ports compris dans son domaine, parce qu'il s'agit alors d'une branche purement intérieure de commerce, devient inintelligible dès qu'elle va jusqu'à interdire le transit dans ses eaux à des navires dont la cargaison est à destination d'un pays étranger : l'État s'arroge alors le droit de défendre à tous autres qu'à lui et aux siens une branche du commerce international, prétention inadmissible de la part de tout État qui participe lui-même à ce commerce. Il alléguera moins volontiers les profits que lui rapportent les taxes arbitraires levées sur la navigation étrangère, quoique ce motif soit le plus souvent pour beaucoup dans sa résistance, car il est trop évident que la perception d'une taxe suppose un droit chez celui qui la lève et ne peut pas avoir pour effet de créer ce droit. Dira-t-il simplement qu'ayant en fait le pouvoir d'arrêter, s'il lui plait, la circulation sur les eaux du fleuve, il puise dans ce pouvoir la faculté de la régler à sa guise et de monopoliser la navigation au profit de ses seuls nationaux ? Alors, en le disant, cet État se placera en dehors du domaine du droit, et recourant à la force que lui donne sa situation privilégiée pour réclamer sur le fleuve un contrôle du reste injustifiable, il ne pourra pas s'étonner que la communauté internationale fasse de son côté appel à la force pour l'obliger à se désister de ses prétentions.

Ne poussons pas plus loin ces considérations théoriques. Il est évident, pour qui raisonne sans parti pris, qu'en présence de ces deux prétentions opposées dont une seule repose sur un droit certain et reconnu, le droit au commerce international, la règle de droit à établir doit garantir l'intérêt justifié sans s'arrêter à des prétentions qui ne sauraient se justifier que par l'allégation d'un pouvoir arbitraire.

Mais ce n'est pas à un point de vue aussi élevé que l'on s'est placé d'habitude pour discuter la question, et le succès difficile, incomplet aujourd'hui encore, du principe de liberté tient aux imperfections de la conception classique de la souveraineté. L'État est maître sur son territoire comme le propriétaire est maître de son champ. De même que celui-ci se réfugie dans la forteresse inviolable de sa propriété pour refuser toute concession qu'il ne lui convient pas de faire, de même celui-là abrité derrière le rempart de sa souveraineté repousse victorieusement toutes les attaques qu'il peut subir. Le souverain est chez lui un maître absolu parce qu'il est comme propriétaire de ses domaines : il ferme ses fleuves au commerce international sans avoir à rendre compte à per-

Digitized by Google

sonne de ses motifs, simplement parce qu'il le veut, parce qu'il l'ordonne : à lui aussi la seule volonté tient lieu de raison. Son droit est même plus étendu et plus fort que celui du propriétaire, car ce dernier a au-dessus de lui un État qui bon gré mal gré l'obligera aux sacrifices que le souci du bien public rend nécessaires, au lieu qu'il n'existe pas au-dessus de l'État un souverain qui puisse le contraindre à subir les lois dictées par l'intérêt de la communauté internationale.

Telle est la conception traditionnelle de la souveraineté, et l'on ne peut méconnaître qu'elle a exercé sur le développement du droit en notre matière la plus durable et la plus fâcheuse influence (1). Si l'on a longtemps admis que le possesseur des bouches d'un fleuve est le maître absolu du commerce de ce fleuve, si les plus grandes artères de l'Europe ont été pendant des siècles fermées aux marchands étrangers, ce sont là abus dont cette théorie est responsable. Elle paraissait du reste l'évidence même, et les meilleurs esprits, tout en cherchant à en atténuer les conséquences, ne s'enhardissaient pas jusqu'à la combattre. Il était difficile cependant d'admettre qu'un souverain peut ouvrir ou fermer à sa guise ses eaux intérieures au commerce étranger, ou encore le soumettre à des charges arbitraires exclusives de toute sûreté comme de toute liberté. Dès son origine, la science du droit international, dont l'objet a été de faire prévaloir dans de justes limites les intérêts de la communauté des peuples sur l'égoïsme inintelligent et aveugle des souverains, s'empara de la question et tenta de la résoudre pour le bien de l'humanité. La chose n'allait point d'elle-même : comment concilier deux principes aussi radicalement antagonistes que la liberté du commerce et la conception absolue de la souveraineté. Grotius, le premier en date de nos maîtres, fut aussi parmi les plus heureux dans cette tâche. S'appuyant sur une doctrine fort en faveur dans l'école du droit naturel et d'après laquelle les hommes doivent être réputés avoir laissé en commun, lors de la constitution de la propriété, les choses dont l'usage innocent est utile à tous sans être nuisible à personne (2), il explique qu'une rivière, quoiqu'appartenant au peuple dans les terres de qui elle coule, est, au point de vue de l'usage des eaux, particulièrement pour la navigation, à considérer comme commune. Il précise et enseigne que l'on doit laisser passer librement les marchandises comme les personnes, encore que par là

(1) Comp. Heilborn, *Das System des Völkerrechts*, p. 5 et suiv. — Klüber (*Droit des gens*, § 124 et suiv.), qui appartient à notre siècle, enseigne encore comme chose incontestée que le droit de souveraineté de l'État entraîne à titre de corollaire une propriété sur toutes les choses situées dans les limites de son territoire, même sur celles qui appartiennent à des particuliers.

(2) Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, liv. III, ch. II, § 12 et 13.

Digitized by Google

on puisse se priver d'un gain, car, ajoute-t-il très bien, « on ne doit pas tenir pour dommage la perte d'un gain auquel on s'attendait, mais qui n'était nullement dû ». Et l'auteur en conclut fort correctement que l'on peut lever sur la navigation des droits correspondants aux dépenses faites à son profit, mais qu'il y aurait injustice à exiger d'elle rien au-delà. Grotius est sans aucun doute de tous les anciens celui qui a aperçu le plus nettement la vérité sur ce point. Ses successeurs n'ont ni la même lumière ni une égale fermeté. Pufendorf (1), gêné peut-être par des considérations personnelles, est hésitant ; il admet qu'un souverain peut tirer profit du commerce qui lui emprunte ses moyens de communication, et ne pense pas que les offices communs de l'humanité, parmi lesquels il range l'obligation de subir le transit, s'opposent à l'établissement d'une étape où les étrangers seront obligés de décharger leurs marchandises. Avec Wolf et Vattel (2), nous rentrons dans la doctrine de Grotius, mais ces auteurs n'ont pas attaché à l'examen de notre question le soin qu'elle mérite. Peut-être jugeaient-ils une œuvre vaine d'insister sur une doctrine libérale, juste à la vérité, mais en contradiction par trop absolue avec les faits contemporains. Il faut se rappeler en effet que leur siècle fut celui pendant toute la durée duquel l'Escaut demeura fermé aux Pays-Bas espagnols, et où l'Angleterre qui luttait pour la liberté de la navigation sur le Mississipi prétendait en même temps interdire aux citoyens des États-Unis la navigation du Saint-Laurent (3).

L'influence d'idées anciennes et corroborées par une longue pratique est toujours puissante, même lorsque ces idées sont contraires aux premières notions de la justice, contraires aussi à l'intérêt commun des peuples. Aussi est-ce avec beaucoup de peine que la doctrine moderne, quoique dégagée de bien des préjugés anciens, a adhéré à un principe de liberté dont le tort est d'être en opposition avec l'idée traditionnelle en matière de souveraineté. Sur ce point même la pratique a devancé la théorie. Alors que la Révolution française proclamait la liberté de la navigation fluviale au moins pour les riverains, et l'appliquait dans tous les pays où elle portait ses armes victorieuses, tandis que le traité de Paris du 30 mai 1814 et les articles 108 et suivants de l'Acte final du Congrès de Vienne déclaraient la navigation sur les fleuves internatio-

(1) Pufendorf, *Droit de la nature et des gens*, édit. Barbeyrac, liv. III, ch. III, § 7. Pufendorf était, au moment où il écrivait son ouvrage, professeur à Lunden, ville appartenant aux Suédois qui tiraient des péages du Sund un revenu abondant. De là peut-être sa répugnance à condamner ces usages (Barbeyrac, *loc. cit.*).

(2) Wolf, *Droit des gens*, ch. III, § 346 ; Vattel, *Droit international*, liv. II, ch. IX et X, § 126 et suiv.

(3) Wheaton, *Histoire du droit des gens*, t. II, p. 191 et suiv.

Digitized by Google

naux indistinctement ouverte à tous les pavillons, la doctrine encore hésitante s'appliquait à justifier le régime nouvellement adopté sans renoncer cependant à des théories qu'elle considérait à tort comme essentielles. C'est alors qu'on ressuscita pour l'appliquer à cette hypothèse la singulière théorie des droits imparfaits, droits réputés trop faibles pour pouvoir se tenir debout sans l'appui d'un traité ou d'une coutume dès longtemps établie. On a aussi cherché à réconcilier les idées des auteurs avec les besoins des peuples en présentant le droit au passage innocent comme une servitude qui vient restreindre le domaine du souverain. Cette façon d'envisager les choses avait au moins l'avantage de corriger la théorie de la souveraineté-propriété par une restriction également empruntée au droit de la propriété, mais elle présentait par contre le tort grave de subordonner l'existence de la servitude au consentement du souverain territorial, et par là de faire prévaloir la volonté arbitraire d'un souverain sur les intérêts les plus pressants de la communauté internationale.

Ces diverses explications ont été reproduites de nos jours, d'autres encore qui n'ont pas une force plus grande. Le tort commun des auteurs a été de prétendre tirer d'un principe inexact une conséquence juste et conforme à l'intérêt bien entendu des nations. S'il était vrai que la souveraineté fût absolue et semblable à la propriété, il faudrait renoncer à faire prévaloir en notre matière la cause de l'humanité. Il n'y aurait aucun principe, tout serait abandonné aux hasards des circonstances, et le commerce international ne jouirait jamais que des facilités qu'il plairait aux souverainetés locales de lui concéder. Mais il n'en est point ainsi. L'erreur génératrice de toutes les hésitations de la doctrine a été de considérer la souveraineté comme aussi absolue que peut l'être une propriété, point de vue qui a pu être exact autrefois, alors que les théories féodales étaient encore en vigueur, mais qui ne l'est certainement plus aujourd'hui. La souveraineté, qui n'est plus considérée de nos jours comme ayant d'autre raison d'être que la centralisation des intérêts communs aux membres de l'État, n'a pas d'autres pouvoirs que ceux nécessaires à l'accomplissement de la fonction dont elle est investie. Le souverain n'est plus un maître absolu mais un magistrat, son droit ne ressemble en rien à une propriété, c'est une juridiction limitée à l'intérieur par la constitution et le respect dû aux droits de l'individu, à l'extérieur par le fait du commerce international. Tel est le droit actuel, le seul qui convienne à tout État reconnaissant que la souveraineté est créée pour le peuple, quelle que soit du reste la forme de son gouvernement. Cela étant, on voit qu'il est inutile d'insister sur les différences qui séparent la terre ferme de l'eau courante. Le souverain

Digitized by Google

exerce sur chaque part de son domaine les droits que réclame l'intérêt public dont il a la garde. Cet intérêt public une fois satisfait, l'État est sans droit soit contre le national soit contre l'étranger, parce que toute prétention poussée par lui au delà de ces limites manquerait de base. Examinée à la lumière de ces principes, la grande règle de la liberté de la navigation cesse d'apparaître comme une exception, une tolérance arrachée à la bienveillance des États riverains ; elle est, ainsi que nous le montrions tout à l'heure, la conséquence logique de cette idée que la souveraineté locale n'a aucun intérêt à s'opposer à l'exercice d'un droit de navigation essentiel au commerce international et qui ne lui cause à elle-même aucun tort, n'apportant aucun obstacle à l'accomplissement de ses fonctions.

Ayant ainsi examiné comment la question de la navigation fluviale se présente en théorie, voyons quelle solution elle a reçue en pratique, particulièrement pour ce qui concerne les fleuves africains.

II. — Application du principe aux fleuves européens et africains.

Ce n'est pas ici le lieu de refaire l'histoire des tracasseries sans nombre que subit la navigation fluviale à l'époque féodale et pendant toute la durée de l'ancien régime. On sait que les choses en vinrent parfois à ce point d'arbitraire et d'absurde que les commerçants préféraient à la pratique des eaux de tel fleuve, les frais énormes d'un voyage par terre ou les dangers d'une longue navigation maritime ; mais ce que l'on ne saurait faire remarquer avec trop de force, c'est que la confusion acceptée de l'idée de souveraineté et de l'idée de propriété a été la source commune de tous ces abus.

Le mot même de propriété se rencontre dans les actes par lesquels les souverains revendiquent un pouvoir sans limites sur les cours d'eau qui sillonnent le territoire de leurs États, il se retrouve dans les chartes concédées aux villes ou aux compagnies de navigation, il apparaît très nettement comme la colonne sur laquelle tout l'édifice ancien venait reposer. Pourquoi cette affectation à employer le terme de propriété ? Parce que la propriété est le droit d'user de la chose comme l'on veut, sans réserve aucune, parce que dans une matière où l'usage direct et normal du fleuve ne peut aller au delà des besoins de la navigation nationale, il permettait au prince, par les exactions qu'il couvrait, de réduire à sa merci le commerce étranger, et par les taxes auxquelles il servait de prétexte, de tirer des nécessités d'autrui ses plus beaux revenus.

Aucun effort sérieux ne fut fait avant la Révolution pour améliorer cet état de choses et asseoir le droit à la navigation sur des principes plus justes et plus libéraux. A la vérité les traités d'Osnabrück, § IX, et de

Digitized by Google

Münster, § LXXXV, parlent de rendre aux fleuves leur sécurité ancienne, d'interdire toute charge nouvelle sur la batellerie, mais on sait que ces mêmes traités ruinèrent la navigation des Provinces-Unies en lui fermant les bouches de l'Escaut. Il faut aller jusqu'à l'arrêté du Conseil exécutif du 16 novembre 1792 pour voir proclamer des principes différents. Au nom du droit naturel le Conseil exécutif proclame que la navigation d'un fleuve doit être librement ouverte aux riverains. Quelques années plus tard, au Congrès de Rastadt, les plénipotentiaires français demandent à ce que les navires des nations non riveraines soient admis dans les eaux du Rhin et expriment le vœu que ce régime de liberté soit appliqué aux grands fleuves de l'Allemagne. Malgré l'échec du Congrès, l'idée n'était point perdue et reçut son application dans la convention du 15 août 1804. Il est vrai que par suite du malheur des temps cette première stipulation de la liberté de la navigation ne tarda pas à devenir une lettre morte.

La véritable formule de la liberté de la navigation fluviale se trouve inscrite dans l'article 5 du traité de Paris du 30 mai 1814 : « La navigation du Rhin du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne, et l'on s'occupera au futur Congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les États riverains de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations. Il sera examiné et décidé de même dans le futur Congrès de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui dans leur cours navigable séparent ou traversent différents États ».

Les articles 108 à 116 de l'Acte final du Congrès de Vienne ont eu pour objet de faire passer définitivement dans le droit public européen le principe de liberté proclamé par l'article 5 du traité de Paris du 30 mai 1814, mais en dépit de la volonté manifestée par les puissances signataires, la lutte était ardue contre des abus aussi anciens, aussi fortement enracinés que ceux que l'on entreprenait de détruire. On n'en doutera pas si l'on considère combien a été lente et imparfaite l'application des principes de l'Acte final aux divers grands fleuves européens.

L'idée de liberté de la navigation comprend essentiellement tout un ensemble de règles que nous allons suivre en montrant au sujet de chacune d'elles quelles difficultés ont dû être vaincues pour la faire prévaloir.

1° La liberté de la navigation suppose la liberté du commerce, mais ne se confond pas avec elle. Elle ne suppose pas seulement la possibilité

Digitized by Google

pour les étrangers de faire passer leurs marchandises sur les eaux d'un fleuve sans être sujets à des taxes arbitraires, mais aussi la faculté de faire pénétrer librement leurs propres navires dans les eaux de ce fleuve. C'est bien ainsi que l'entendait le projet déposé à Vienne par le Duc de Dalberg représentant de la France. On sait que la rédaction adoptée sur la proposition du Baron de Humboldt, à l'aide d'une incise en apparence insignifiante « sous le rapport du commerce », modifia tout et remit en question l'œuvre même du Congrès en donnant naissance à cette interprétation, que l'on avait voulu rendre le commerce libre et non pas la navigation ; on sait aussi que cette version, si peu conforme qu'elle soit à la notion de la liberté de la navigation et à l'intention des négociateurs du Congrès de Vienne, a été accueillie dans les nombreux traités rédigés en vue de réglementer la navigation sur les fleuves européens, notamment dans les deux Actes de navigation du Rhin de 1831 et de 1868, et qu'elle a eu pour résultat d'exclure de ce fleuve la concurrence de la batellerie étrangère. Seuls en Europe l'Escaut et le Pô bénéficièrent d'une véritable liberté de navigation (1).

2° La liberté de navigation d'un fleuve implique que ses eaux peuvent être indistinctement parcourues par tous les pavillons du point où elles deviennent navigables jusqu'à celui où elles se jettent dans la mer. Elle implique de même que les affluents seront soumis au même régime que le cours principal du fleuve. Qui ne se souvient de la mauvaise querelle suscitée par la Hollande au sujet des diverses embouchures du Rhin dans lesquelles elle prétendait voir des districts maritimes absolument soumis à sa juridiction, la rendant ainsi maîtresse de réglementer à sa guise l'entrée des navires dans le fleuve et leur sortie. Les conventions de 1831 et de 1868 mirent fin à ce litige, mais la Hollande garda le droit d'exiger un péage fixe comme prix de son obstination.

3° Le régime de la liberté est incompatible avec tous droits arbitraires, et nous entendons par là tous ceux qui, n'ayant pas leur fondement dans une dépense nécessitée par la navigation, constituent seulement un mode d'achat de la liberté de naviguer. De telle sorte sont les droits d'échelle, d'étape, de relâche forcée qui, sous le prétexte de faciliter la navigation en concentrant dans les mêmes lieux de grandes quantités de marchandises, obligeaient les bateliers à rompre charge au cours de leur voyage. L'Acte final du Congrès de Vienne ne condamna pas expressément les droits de cette nature antérieurement établis, mais il se borna à défendre d'en créer de nouveaux. En fait ces droits ne tardèrent

(1) Engelhardt, *Du régime convent. des fleuves internat.*, p. 49 et suiv. ; Orban, *Étude sur le droit fluvial international*, p. 117 et suiv.

Digitized by Google

pas a disparaître devant la réprobation qu'ils avaient justement encourue.

Devrait être condamnée en vertu des mêmes principes la prétention émise par le souverain local d'enjoindre aux navigateurs de s'arrêter pour mettre en vente dans certains de ses ports les marchandises qu'ils transportent, soit sans détermination de prix, soit avec fixation d'un prix maximum. Ce point ne fait pas actuellement de difficulté, mais il est intéressant à noter, car nos anciens auteurs étaient fréquemment d'un avis contraire et l'on peut craindre que leur opinion ne soit reprise précisément à l'occasion du commerce sur les fleuves africains.

4° Les États riverains sont naturellement préposés à la police de la navigation, mais les règlements par eux publiés doivent être nécessairement communs à tous les navigateurs sans distinction de pavillon et ne peuvent contenir aucune prescription qui ne soit justifiée par le souci du bon ordre et de la sécurité de la navigation. Contrairement à ce principe la convention de Mannheim de 1868, en exigeant de tout capitaine entrant dans le Rhin qu'il justifie de trois ans de pratique de la navigation du fleuve et fasse vérifier le bon état de son bateau, contredit l'idée de liberté.

Ces règlements doivent être l'œuvre commune des riverains et s'étendre au cours entier du fleuve, à peine d'être pour les navigateurs la source d'inutiles vexations et pour la navigation elle-même une cause de ralentissement et d'insuccès.

5° Les droits levés sur les navires doivent être calculés exclusivement en considération des charges imposées aux riverains par la navigation et doivent peser également sur toutes les personnes qui se livrent à cette industrie. Ils doivent être réglés d'un commun accord et de manière à ne pas exiger un examen détaillé de la cargaison. C'est le principe posé par l'article 111 de l'Acte final de Vienne, mais en termes obscurs, et qui prêtèrent à de fausses interprétations. On le trouve plus nettement exprimé dans l'article 15 du traité de Paris de 1856; aujourd'hui il est considéré comme étant la conséquence directe de la liberté de la navigation.

6° Le service des douanes devra être organisé par les États de telle façon qu'aucune entrave ne soit apportée de ce chef à la liberté de la navigation (article 115, Acte final). La convention du Pruth des 3-15 décembre 1866 dit même que les lignes de douane devront être tracées le long du fleuve sans jamais le traverser. Cette exigence peut être jugée excessive, mais quelques mesures qu'un État soit amené à prendre à ce point de vue, il doit respecter en les ordonnant les intérêts du commerce maritime.

Digitized by Google

Telles sont les conséquences principales de la liberté de la navigation proclamée pour les fleuves européens. Si difficile qu'ait été leur admission dans la pratique il est certain qu'elles sont inséparables de l'idée de liberté et qu'un avenir prochain les verra réalisées.

Changeons maintenant de continent. C'est au Congrès de Berlin de 1884-1885 qu'a été opéré le premier règlement international des intérêts européens en Afrique. La grande question de la navigation fluviale ne pouvait pas y passer inaperçue. Les négociateurs de Berlin se trouvaient dans une position particulièrement favorable et qui leur permettait de la trancher sans grande peine au mieux des intérêts du monde commerçant et civilisé. Le terrain était libre devant eux. Sur des fleuves sillonnant des contrées récemment explorées et dont l'hydrographie n'était même pas encore complètement déterminée ils ne risquaient pas de se heurter à des usages anciens, à des abus enracinés, à des situations de fait dignes de tous les ménagements. Ils pouvaient édicter la loi qui leur paraissait juste et avantageuse avec une indépendance d'autant plus grande que les souverainetés locales ne comptaient pour rien à leurs yeux, et que les États européens intéressés en étaient encore à la période des simples projets, et se seraient bien gardés d'émettre des prétentions exclusives sur des cours d'eau dont ils ignoraient le plus souvent le régime et l'importance. Bien au contraire les puissances représentées à Berlin furent unanimes à reconnaître qu'un projet établissant la liberté du commerce sur certains territoires africains appelait à titre de complément nécessaire l'adoption du principe de la liberté de la navigation sur les eaux arrosant les régions que l'on se proposait de soumettre au régime conventionnel en préparation. Les discours prononcés par le Prince de Bismarck et par le délégué d'Angleterre sir Edward Malet à l'ouverture du Congrès ne peuvent laisser aucun doute sur les intentions des plénipotentiaires à cet égard (1). Il ne pouvait en être autrement. Si l'importance de la navigation fluviale est grande même dans les États les plus anciennement civilisés et les plus abondamment pourvus de moyens de communication de toutes sortes, combien n'apparaît-elle pas plus grande encore sur un continent inexploré, inexploité, et pour lequel ces chemins naturels seront pendant de longues années, des siècles peut-être, les seules voies de pénétration ouvertes au commerce et à la civilisation.

On connaît l'œuvre accomplie par le Congrès de Berlin dans notre domaine. Le Congo et le Niger, les deux fleuves que l'on considérait comme seuls importants pour les régions appelées au bénéfice de la

(1) *Archives diplomatiques*, 1885, 2, p. 70 et s.

Digitized by Google

liberté commerciale, furent aussi seuls appelés à bénéficier du droit nouveau établi par le Congrès. Le régime appliqué à ces deux fleuves fut identique ; il n'y eut de différence entre eux que quant aux mesures prises pour assurer aux résolutions du Congrès leur exécution. Tandis que le Congo était soumis au contrôle d'une Commission internationale qui ne fut du reste jamais réunie, la mission d'appliquer au Niger les dispositions de l'Acte général était confiée, sur la pressante sollicitation de sir Edward Malet, aux puissances riveraines la France et l'Angleterre, chacune pour les territoires occupés par elle sur ses rives. Cette différence de traitement fut la seule ; pour le reste les deux fleuves furent placés sur la même ligne et la notion de liberté de navigation eut pour l'un et l'autre une signification identique. Il est intéressant pour nous de préciser cette signification.

Les diplomates réunis à Berlin ont en maintes occasions proclamé leur intention d'étendre aux fleuves africains le régime de liberté établi par les articles 108 et suivants de l'Acte de Vienne pour les fleuves européens. Leur œuvre, au rebours de ce qui se passe d'habitude, a dépassé leurs intentions, elle a été meilleure, plus franchement libérale, plus soucieuse des intérêts du commerce international. C'est ce dont il est impossible de douter si l'on fait les remarques suivantes :

1° Il n'a jamais été contesté que leur intention ait été de rendre libre non seulement le commerce mais la navigation elle-même. S'il y a eu en cela interprétation de l'Acte final du Congrès de Vienne, leur résolution prouve qu'ils se sont rattachés à l'esprit du projet du Duc de Dalberg, non à celui du Baron de Humboldt.

2° La liberté de navigation, objet des chapitres IV et V, est expressément entendue comme comprenant et la navigation entre la pleine mer et les ports de l'intérieur, et le cabotage grand ou petit. On se rappelle que l'extension des principes de l'Acte de Vienne suscita en Europe de vives controverses quant au cabotage. C'est une branche d'industrie que les riverains entendaient se réserver et qu'ils monopolisent encore sur la plupart des cours d'eau.

3° La navigation est libre non seulement sur les fleuves visés par l'Acte de Berlin, mais sur tous leurs affluents navigables et sur toutes leurs embouchures ou issues ; en présence des dispositions formelles de notre texte, il n'y a pas à craindre de voir se renouveler les contestations soulevées au sujet des débouchés du Rhin.

4° La liberté de circulation n'est même pas limitée au cours naturel des eaux : elle s'étend aux canaux latéraux et même aux routes et chemins de fer qui pourront être établis pour suppléer à l'innavigabilité possible de certaines sections des fleuves. On sait l'importance extrême de cette

Digitized by Google

disposition, étant donné la configuration générale du continent africain et l'existence de rapides sur le cours de tous les grands fleuves de cette partie du monde. Notons qu'en consacrant cette règle la Conférence de Berlin a clairement montré que d'après elle la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux a pour raison d'être non point cette idée du caractère public ou commun des eaux d'un fleuve dont les Romains avaient fait la base de leur législation, mais bien les exigences du commerce international jugées par elle supérieures aux prétentions que peuvent élever sur l'usage des eaux les souverainetés qui bordent leur cours. C'est là, ainsi que nous l'avons montré au début de cette étude, le vrai principe, celui dont la pleine intelligence conduira tôt ou tard à donner au droit fluvial international la perfection qu'il est susceptible d'atteindre.

5° En conformité de ces principes a été condamnée toute taxe qui serait basée sur le fait seul de la navigation. Le traité prohibe en termes exprès ces anciennes obligations d'échelle, d'étape, de dépôt, de rompre charge ou de relâche forcée qui étaient autant de vexations pratiquées par le souverain territorial au nom de sa prétendue propriété des eaux du fleuve. Ainsi non seulement sur le Niger et le Congo les pavillons étrangers doivent être reçus sur un pied d'égalité avec les pavillons nationaux, mais les uns et les autres sont par avance soustraits à toute tentative d'exaction.

6° Le Congrès de Berlin, ne se contentant pas d'assurer la liberté de la navigation en temps de paix, a voulu la maintenir aussi en temps de guerre, et pour cela il a édicté la neutralité des eaux du Niger et du Congo et de la mer territoriale faisant face à leurs embouchures. Cette neutralité n'est pas absolue : elle exclut toute saisie de la marchandise ennemie, mais admet le droit de rechercher et d'arrêter la contrebande de guerre. Peut-être même pourrait-on soutenir qu'elle permet les hostilités entre bateaux de guerre des belligérants (sur le Niger seulement, mais non sur le Congo, vu la neutralité de l'État du Congo), car l'article 33 ne s'explique pas à cet égard, et son texte, comme du reste l'ensemble de la convention, paraît n'avoir été écrit qu'en vue de protéger le commerce innocent.

Ces dispositions de l'Acte général de Berlin ne lèvent pas encore toutes les difficultés, mais ce n'est pas ici le lieu de discuter les questions qu'il a fait naître. Examinons plutôt les actes publics postérieurs à sa signature et voyons s'ils nous fournissent quelques indications intéressantes sur le développement du droit en notre matière.

De nombreux traités de commerce et de navigation ont été signés depuis 1885. Il n'en est aucun qui ne contienne certaines disposition

Digitized by Google

propres à nous édifier sur les idées que professaient leurs auteurs touchant la liberté de la navigation.

On peut ramener ces conventions à quatre types principaux :

1° Les plus libérales d'entre elles adoptent le principe de l'assimilation des étrangers contractants aux nationaux (1). Le pavillon des États signataires jouit ainsi dans leurs eaux respectives de la même liberté. Encore est-il très généralement fait exception pour la pêche et pour le cabotage qui demeurent de part et d'autre soumis aux lois intérieures, restriction que l'on ne saurait blâmer, car il appartient au souverain de protéger comme il l'entend l'industrie de ses nationaux, lorsque, comme c'est le cas ici, il s'abstient de toute atteinte au commerce international. Ces traités réservent également l'exercice du droit de police et le pouvoir de prendre des mesures sanitaires, mais cela va de soi et n'empêche pas que ce régime soit celui de la véritable et pleine liberté de la navigation.

2° Au degré immédiatement inférieur nous rencontrons les conventions par lesquelles les États se concèdent mutuellement les droits de la nation la plus favorisée (2). Ce n'est déjà plus la liberté de la navigation, et l'État se réserve par là la possibilité de fermer ses eaux intérieures par le moyen d'une prohibition générale. On ne peut pas affirmer cependant que ces traités soient directement contraires aux déclarations du Congrès de Vienne. L'Acte final n'a proclamé que la liberté des seuls fleuves internationaux traversant ou bordant plusieurs États. Il a donc laissé intact le droit reconnu par la pratique au souverain de fermer ou d'ouvrir à son gré ses eaux exclusivement nationales.

Parfois des traités se rencontrent qui appliquent alternativement les deux formules et accordent à l'étranger contractant les droits du national ou de la nation la plus favorisée (3). Cette rédaction est ambiguë et même contradictoire si les termes du traité n'en expliquent pas le sens. La seule façon de l'interpréter raisonnablement est d'appliquer l'assimilation aux nationaux en matière de navigation et la clause de la nation

(1) Cette assimilation est faite dans les traités suivants : Autriche-Hongrie et France, 9 avril 1884 (*Arch. dipl.*, 1886.1.5), Grande-Bretagne et Grèce, 10 novembre 1886 (*Arch. dipl.*, 1888.2.5), Belgique et Autriche-Hongrie, 6 déc. 1891 (*Arch. dipl.*, 1892.1.255), Autriche-Hongrie et Serbie, 28 juillet 1890 (*Arch. dipl.*, 93.3.129), Allemagne et Russie, 29 janvier/10 février 1894 (*Arch. dipl.*, 1894.2.5).

(2) V. par exemple Allemagne et Turquie, 24 août 1890 (*Arch. dipl.*, 1891.2.237), France et Monténégro, 18/30 juin 1892 (*Arch. dipl.*, 1893.2.250), France et Serbie, 5 juillet 1893 (*Arch. dipl.*, 1894.3.10), Belgique et Roumanie, 10/22 janvier 1894 (*Arch. dipl.*, 1894.4.247), Russie et Serbie, 15/27 oct. 1893 (*Arch. dipl.*, 1895. 1. 9), Belgique et Paraguay, 15 février 1894 (*Arch. dipl.*, 1895.2.131).

(3) Allemagne et Serbie, 9/21 août 1892 (*Arch. dipl.*, 1894.2.241), Belgique et Danemark, 18 juin 1895 (*Arch. dipl.*, 1895.4.5), et quelques autres.

Digitized by Google

la plus favorisée en matière de commerce, car il est impossible de combiner l'une avec l'autre ces deux formules sans dépouiller la plus large de toute sa valeur.

3° Fréquemment on trouve dans les traités la stipulation de la liberté de navigation restreinte aux eaux et rivières qui sont ou seront ouvertes au commerce étranger (1). Ce système mixte placé à égale distance de la liberté et de l'exclusion convient seul aux pays d'Extrême-Orient que les mœurs locales ne permettraient pas d'ouvrir complètement et tout d'un coup au commerce étranger. Pour eux il est un acheminement à la civilisation et à la liberté complète. On le voit adopté aussi dans les rapports entre l'Ancien et le Nouveau Monde où il semble qu'il n'y ait pas d'aussi bonnes raisons de le voir employé.

4° Un dernier système enfin, le plus intéressant pour nous, car c'est dans des traités auxquels l'Égypte a été partie que nous le trouvons, distingue entre les eaux littorales et les eaux intérieures, ouvrant les premières à la navigation, laissant les secondes sous l'empire du droit intérieur (2).

On peut tirer certaines leçons de cette revue si l'on en considère les résultats au point de vue de l'influence de l'idée de liberté de la navigation. Elle nous montre en effet que, en dépit du courant d'opinion suscité par l'initiative du Congrès de Vienne, les États n'ont pas renoncé à se gérer comme propriétaires des cours d'eau qui traversent leur territoire. La liberté de navigation est toujours article de traités. On en accorde plus ou moins suivant son intérêt, suivant les concessions que l'on espère obtenir en retour, on ne doute pas que l'on ne puisse légitimement en subordonner l'exercice à telles conditions qu'il peut plaire de choisir. Les stipulations dont nous nous sommes appliqué à résumer l'esprit sont généralement conçues dans un sens libéral, mais elles ont conservé leur nature de faveurs ; ces traités créent le droit, ils ne le supposent pas préexistant.

En Afrique l'application des principes posés par le Congrès de Berlin n'est elle-même pas encore générale. Nous ne citerons ici que pour mémoire un certain nombre de dispositions inscrites dans des traités particuliers de délimitation et d'après lesquelles les Hautes Parties Contractantes se concèdent tantôt la libre navigation sur les eaux d'une ri-

(1) Corée et France, 4 juin 1886 (*Arch. dipl.*, 1887. 3. 5), Belgique et Vénézuéla, 1er mars 1884 (*Arch. dipl.*, 1887. 3. 135), France et Mexique, 27 novembre 1886 (*Arch. dipl.*, 1888. 2.257), Allemagne et Colombie, 23 juillet 1892 (*Arch. dipl.*, 1894. 4. 241), Japon et Russie, 27 mai 1895 (*Arch. dipl.*, 1896. 3. 5), Italie et Tunisie, 28 septembre 1896 (*Arch. dipl.* 1897. 1. 5).

(2) Belgique et Égypte, 24 juin 1891 (*Arch. dipl.*, 1891. 3. 241), Égypte et Italie, 1er février 1892 (*Arch. dipl.*, 1893. 2. 5).

Digitized by Google

vière ou d'un lac, tantôt le parcours d'une route ou encore la permission d'établir leurs lignes télégraphiques sur le territoire l'une de l'autre (1). Quant aux deux grands fleuves africains, non compris dans les termes du traité de Berlin, ils demeurent soumis à un régime très différent.

Le Nil est, au point de vue de la navigation, régi par les seules lois intérieures de l'Égypte et nous avons vu que, dans ses traités de commerce, cette nation n'a fait infraction à son principe pour personne, même pas pour l'Angleterre. Sur le Zambèze au contraire les principes de l'Acte de Berlin ont reçu par le traité anglo-portugais du 11 juin 1891 la plus entière application. Le Zambèze, ses affluents et issues sont ouverts à la navigation de tous les peuples (art. 12). Il ne peut être levé de taxes sur le seul fait de la navigation, aucune différence n'est faite entre le cabotage et la grande navigation. Les voies destinées à suppléer à l'innavigabilité du fleuve sont également ouvertes à la circulation. Les taxes nécessitées par les travaux et dépenses faits dans l'intérêt du commerce seront exigées de tous sur le pied de la plus scrupuleuse égalité. Les règlements à faire doivent avoir pour unique objet de faciliter la navigation. Certaines de ces règles, il est vrai, celles qui sont contenues dans l'article 13, ne sont stipulées par les Parties Contractantes qu'à leur profit réciproque, mais comme elles ne sont rien autre que les conséquences logiques d'une liberté véritable de navigation, il est permis d'en inférer qu'elles doivent être douées d'une application générale à peine de faire perdre au principe libéral de l'article 12 toute sa valeur. Même on peut dire que les négociateurs de 1891 sont allés plus loin dans le sens de la liberté que ceux de 1885, car nous voyons les contractants (art. 11) se concéder réciproquement le droit de construire des routes, des ponts, des lignes télégraphiques, des chemins de fer sur le territoire l'un de l'autre.

Tel est le régime actuel de l'Afrique en matière de navigation intérieure, et l'on voit que le souhait exprimé à plusieurs reprises à Berlin d'une liberté entière de navigation sur le continent africain est encore loin d'être réalisé. Ce régime peut-il être considéré comme suffisant aux besoins d'un continent récemment exploré et que l'on commence seulement à exploiter ? Est-il de nature à faciliter l'œuvre des nations civilisées en Afrique, à leur permettre de marcher paisiblement et sûrement au but en vue duquel elles dépensent tant d'efforts ? C'est ce que nous avons maintenant à nous demander.

(1) France et Grande-Bretagne, arrangement du 10 août 1889, article 2, § 2, al. 2 (*Arch. dipl.*, 1890.2.5), Grande-Bretagne et Italie, protocole du 15 avril 1891, article 4 (*Arch. dipl.*, 1891.2.251).

Digitized by Google

III. — Insuffisance des dispositions de l'Acte de Berlin.

On se rappelle que les plénipotentiaires réunis au Congrès de Berlin crurent nécessaire de placer les règles nouvelles qu'ils venaient de promulguer touchant la navigation du Niger et du Congo sous l'égide des principes plus généraux posés par le Congrès de Vienne (1). Dans la réalité des choses ils ont, comme nous l'avons montré, inauguré un droit plus libéral, plus intelligent des nécessités de la pratique, plus soucieux des besoins du commerce international que celui qui, par application de l'Acte de Vienne, a donné naissance au régime actuel des fleuves européens. Ce n'est pas à dire cependant que leur œuvre ne se soit, à un point de vue au moins, profondément inspirée des principes traditionnels. Bien qu'ils aient édicté la liberté la plus entière de la navigation, c'est le seul point de vue du commerce des nations européennes qui les a guidés et leurs Actes de navigation n'ont été écrits que pour servir de compléments au régime de la liberté commerciale qu'ils venaient d'édicter en faveur du bassin géographique du Congo. L'expérience n'a pas tardé à montrer que cette œuvre présentait des lacunes graves. Pour ne citer que des souvenirs demeurés bien vivants dans les mémoires françaises, peu d'années après la signature de cette charte d'affranchissement, Mizon était arrêté par les exigences d'une société commerciale et d'Agoult se voyait en butte aux vexations mesquines d'une autorité par trop jalouse de ses droits prétendus. Ces exemples ne sont pas les seuls qui aient démontré dès le lendemain de la signature de l'Acte de Berlin l'insuffisance de ses dispositions. Et cette insuffisance elle-même vient de ce que les diplomates, enfermés dans la lettre de leurs instructions et fidèles à leurs habitudes traditionnelles d'extrême prudence, ont envisagé à un point de vue trop étroit le grand problème qui leur était soumis. Ils n'ont songé qu'à assurer la liberté commerciale qui seule figurait dans leur programme. Il semble pourtant qu'au sujet de la navigation des fleuves africains d'autres questions se présentaient à eux qui auraient dû être résolues tout d'abord. En 1885 l'Afrique était beaucoup moins connue qu'elle l'est aujourd'hui et l'œuvre de la civilisation dans cette immense contrée était encore dans la période de ses premiers débuts. A la vérité on savait, grâce aux audacieuses entreprises de quelques pionniers auxquels le succès a valu une juste célébrité, que l'Afrique n'était pas impénétrable comme on l'avait cru pendant si longtemps. Il était possible de la traverser et des expéditions pouvaient y circuler

(1) Discours d'ouverture du Prince de Bismarck, dans les *Archives diplomatiques*, 2e série, t. XV, p. 72.

Digitized by Google

pendant des mois et des années sans cesser d'entretenir avec les indigènes des relations pacifiques. Sur certains points, on était un peu plus avancé. Le Soudan fut pendant un temps ouvert aux forces et à l'influence de l'Égypte, la région des grands lacs était relativement assez bien connue et des missions y répandaient déjà le bienfait de leur instruction et de leur exemple ; la partie inférieure du cours du Niger et du Congo commençait à être fréquentée, mais tout le reste de cette immense région intérieure de la moyenne Afrique demeurait totalement fermé. Faut-il rappeler à ce sujet que l'on en était réduit entre nations à se partager ces régions au moyen de frontières fictives empruntées à des degrès de latitude et de longitude (usage qui n'a point encore disparu), que dans les négociations de monstrueuses erreurs géographiques étaient parfois commises, que par exemple sir E. Malet ne craignait pas d'affirmer au Congrès de Berlin comme chose certaine et connue de tous l'impossibilité absolue des communications entre le Bas et le Haut-Niger ? Le travail d'exploration n'était donc pas encore terminé, et le travail d'exploration est naturellement le premier de tous.

N'y avait-il pas lieu dès lors de rechercher si les circonstances dans lesquelles on se trouvait à ce point de vue n'étaient pas de nature à exercer une influence distincte sur la condition juridique que l'on allait créer pour les fleuves africains? La seule disposition qui touche à cet ordre d'idées est celle de l'article 6 de l'Acte général, promettant aide et protection aux entreprises religieuses, scientifiques ou charitables, encore est-ce une allusion bien éloignée, et l'expérience a prouvé que les nations européennes, transportant d'abord au loin leurs passions continentales, voient d'un fort mauvais œil toute tentative d'exploration faite sur un territoire où elles ont installé un simulacre quelconque d'autorité. En réalité, l'Acte général n'a rien fait pour assurer aux explorateurs la liberté et la sécurité dont ils ont besoin, alors que cependant il était de l'intérêt de tous qu'un continent encore aussi nouveau fût parcouru en tous sens par les hommes qui les premiers en avaient révélé toutes les ressources.

Un autre point de vue eût mérité de n'être pas écarté des préoccupations des plénipotentiaires réunis à Berlin. Dès l'époque de leur Congrès on pouvait prédire à coup sûr que les nations les plus riches et les plus entreprenantes se hâteraient de se partager ces nouveaux domaines et n'attendraient pas même pour cela d'être pleinement édifiées sur leur configuration et leur valeur. C'est ce qui arriva en effet et les traités de partage furent passés avec une telle précipitation (on pourrait dire une telle gloutonnerie) qu'ils n'ont pas cessé depuis d'exiger de perpétuels remaniements. Mais c'est peu d'acquérir, il faut pouvoir conserver, et

Digitized by Google

pour cela il faut savoir organiser le pays acquis : il faut aussi l'organiser si l'on veut parvenir à mettre fin à l'état d'abjection dans lequel vivent des indigènes périodiquement décimés par les expéditions des marchands d'esclaves. Or on ne doit pas oublier que cet objet humanitaire est la seule raison qui légitime l'intervention des puissances européennes dans la condition des indigènes de l'Afrique. Une organisation quelconque ne va pas sans l'établissement de relations régulières, soit entre les centres de colonisation établis et la mère-patrie, soit entre les différents postes semés sur le territoire à organiser. Dans ce domaine encore l'œuvre du Congrès ne s'est pas inspirée de toute la largeur de vues qui eût été nécessaire. Un seul point particulièrement visé a reçu une définition formelle, la matière des occupations. Le Congrès a réalisé à cet égard une œuvre d'une incontestable utilité en fixant des idées qui bien qu'anciennes étaient encore incertaines et flottantes, et en subordonnant à des conditions bien arrêtées la validité internationale de l'acquisition des territoires sans maître (1). Faut-il dire que sur ce point même les excellentes intentions des puissances se trouvent menacées par les exagérations de la théorie de l'hinterland, et surtout par cette notion nouvelle de la sphère d'influence qui tendrait à permettre à une nation de se créer à jamais des droits de préférence sur un territoire sans l'avoir occupé, sans même avoir fait procéder à son exploration (2). Mais, à supposer même que la matière de l'occupation se trouvât définitivement et équitablement réglementée, n'y aurait-il pas à se préoccuper du rôle que la navigation fluviale est naturellement appelée à jouer dans ce long et difficile travail d'organisation auquel va donner lieu l'expansion des nations européennes dans d'immenses territoires hier encore presque complètement inconnus ?

Le commerce lui-même ne peut pas se contenter de la simple liberté que le traité de Berlin lui a assurée. La liberté dans des régions où l'autorité de la souveraineté territoriale ne peut se faire sentir que faiblement et par intervalles est un don inutile si elle n'est accompagnée de la faculté pour chaque État de pourvoir directement et par lui-même à la sécurité de ses commerçants et de leur procurer en tout lieu les éléments multiples dont dépend le succès de leurs vastes entreprises.

Il y a là quantité de nécessités nouvelles que l'on ne prévoyait pas au moment où l'Acte de Berlin a été rédigé (car les procès-verbaux du Congrès montrent qu'elles ne se sont jamais présentées à l'esprit des

(1) Encore faut-il remarquer que les règles établies ne l'ont été que pour les territoires du littoral africain. Elles ont cependant une valeur doctrinale absolue, et il est à croire qu'elles prendront une application générale.

(2) V. *Revue gén. de dr. intern. public*, t. II (1895), p. 356 et suiv.

Digitized by Google

négociateurs), mais que l'expérience ultérieure des entreprises africaines n'a pas tardé à faire surgir avec une urgence propre à convaincre les moins clairvoyants de l'insuffisance de ses dispositions.

On connaît bien aujourd'hui la disposition du continent africain et l'on sait qu'il présente une régularité de formes qui le distingue de tous les autres. L'Afrique se compose de deux régions : sur tout le pourtour de cet immense territoire s'étend une ligne de côtes basses, marécageuses, extrêmement insalubres, assez profondes aussi, car cette ligne mesure généralement plusieurs centaines de milles, et constituant l'obstacle qui a rendu si longtemps infécondes les recherches des explorateurs ; puis se dresse brusquement un plateau central, élevé, beaucoup plus salubre, encore occupé en grande partie de nos jours par des marécages et des forêts à peu près impénétrables, mais qui présente un climat sain et par endroits des richesses naturelles propres à faire naître les plus grandes espérances. Il faut ajouter à cela que le continent africain presque entier est tributaire de quatre grands fleuves qui, par le réseau de leurs affluents, le couvrent de voies navigables naturelles. Ces cours d'eau présentent une particularité bien connue et à laquelle l'Afrique est redevable d'être entrée la dernière dans la voie de la civilisation. Leur cours est régulièrement coupé de rapides à peu près infranchissables au point de leur cours où le plateau central s'affaisse brusquement faisant place à cette zone maritime qui l'enserre de toutes parts. Enfin il est à noter que l'Afrique centrale n'a presque point de grandes chaînes de montagnes, susceptibles de créer des obstacles permanents. Jusqu'ici on n'en a reconnu qu'une seule, celle de ces presque fabuleux Monts de la Lune qui, connus des anciens, demeurèrent pendant de longs siècles à l'état de légende et furent récemment retrouvés par Stanley à la recherche d'Emin Pacha. Les bassins du Nil, du Niger, du Congo et du Zambèze sont séparés par des ondulations de terrain généralement insignifiantes, à ce point même que l'on n'est pas encore fixé sur leurs contenances respectives, et que ce n'est qu'à une époque toute récente que les points les plus saillants à cet égard ont pu être fixés.

De cette configuration générale du continent africain résulte une conséquence capitale pour nous, c'est que en aucun pays la navigation des fleuves et rivières n'a été appelée à jouer un aussi grand rôle qu'en Afrique. Lorsque les difficultés provenant de l'existence des rapides auront été aplanies on parcourra l'Afrique centrale en tous sens grâce à ses cours d'eau : il est relativement facile de passer d'un bassin à l'autre et l'on ne compte pas les rivières dont le débit est assez considérable pour permettre la pratique constante de la navigation.

Les faits déjà acquis donnent raison à ces conjectures. Depuis Mungo

Digitized by Google

Park jusqu'au commandant Marchand tous les explorateurs qui se sont succédé, et le plus souvent ont laissé leur vie sur cette terre inhospitalière, n'ont dû qu'à leur soin de s'appuyer toujours autant qu'il était possible sur la ressource de la navigation fluviale d'avoir fait les découvertes qui ont ouvert l'Afrique au monde civilisé. C'est grâce au Sénégal et à la Gambie que Mungo Park est parvenu jusqu'au Niger, le Niger a conduit Boiteux à Tombouctou, et par la Bénoué a rendu possible l'exploration des solitudes qui entourent le lac Tchad. La navigation du Nil a permis à Samuel White Baker de découvrir l'Albert Nyanza et de résoudre la célèbre question de l'emplacement des sources du Nil. C'est par le Zambèze, le Congo et leurs affluents que Livingstone a le premier traversé le continent africain et tous ceux qui après lui s'engagèrent dans la voie glorieuse qu'il avait frayée, Cameron, Stanley, le major Serpa Pinto, Victor Giraud, Borelli et tant d'autres n'ont mené à bien leurs expéditions que grâce au secours que leur prêtait la possibilité de fréquentes alternatives de navigation.

Sans l'admirable réseau des fleuves africains, on peut le dire, l'exploration du continent noir aurait été supérieure à nos forces actuelles. En dehors de cette même ressource l'organisation des colonies européennes n'y serait pas moins impossible. Qu'on le remarque en effet, les premières stations créées ont été naturellement placées à l'embouchure des fleuves, puis, lorsque l'on s'est résolu à entreprendre la grande œuvre de la pénétration, c'est sur le bord des lacs que les premières missions se sont installées, c'est sur les rives des artères les plus importantes que, petit à petit, en s'éloignant toujours davantage de la côte, postes militaires et factoreries sont allés ensemble se fixer.

Et la raison de ces choses est ici évidente. Il faut à tout établissement une certaine zone de rayonnement, il lui faut avant tout la facilité d'entretenir des communications régulières avec l'État ou la maison de commerce qui l'a fondé ; il y a là pour lui une question de vie ou de mort, et cette considération toute puissante exercera très longtemps encore une influence décisive sur l'orientation de la marche des États civilisés dans ces régions. De là vient le côté raisonnable de la théorie de l'hinterland, de là la nécessité inéluctable de la liberté de la navigation, de là pour toute colonie la perte à brève échéance si elle n'est pourvue d'un débouché sur la voie navigable la plus voisine. S'il faut donner ici un exemple concret, nous l'emprunterons aux événements les plus récents, et nous dirons que sans l'appui que lui a fourni la batellerie du Nil le sirdar Kitchener n'aurait pu écraser et disperser les derviches, comme aussi, à la même époque, le commandant Marchand n'aurait pas pu accomplir sa merveilleuse expédition s'il avait été

Digitized by Google

privé du secours que lui prêtèrent les affluents du Congo et du Nil (1).

Le commerce n'a pas un moindre besoin des mêmes facilités, mais ses exigences ont eu au moins la fortune d'être plus tôt comprises et plus facilement acceptées. L'Afrique paraît devoir être un jour le pays des chemins de fer, et le temps n'est peut-être pas très éloigné où une ligne de rails unira le Cap à Alexandrie. Mais cela n'est pas encore pour diminuer l'importance commerciale de la navigation fluviale. Les chemins de fer auront en effet un rôle particulier à remplir ; ils devront suppléer à l'innavigabilité de certaines parties des fleuves africains : pour que cette œuvre de première nécessité soit réalisée, bien du temps et bien de l'argent sont déjà nécessaires. Mais, à l'époque même où des longues lignes continues sillonneront l'Afrique, il s'en faudra de beaucoup qu'elles nuisent à la batellerie. Bien au contraire. Dans nos pays où les distances sont courtes et les exigences du commerce pressantes, le transport des marchandises par voies ferrées est considéré comme onéreux et est remplacé partout où cela est possible par le transport en bateaux. A plus forte raison en sera-t-il de même en Afrique. Il est à croire que les chemins de fer serviront surtout aux personnes, aux dépêches, aux approvisionnements urgents et aux quelques marchandises représentant sous un faible poids une grande valeur, l'or, l'ivoire, les substances médicinales par exemple. Or celles-ci sont les premières de toutes drainées par l'exploitation d'un pays. Quant au reste, et ce reste figurera dans les tableaux statistiques pour la partie la plus grosse de beaucoup de la production, il ne pourra être importé ou exporté que par la voie fluviale. Dans le mouvement commercial général de l'Afrique les chemins de fer ne seront rien autre que les auxiliaires de la navigation fluviale.

Comment remédier à ces inconvénients et faire face à ces besoins nouveaux ? A notre avis une seule voie est ouverte et peut conduire au développement pacifique du commerce et de la civilisation en Afrique : elle consiste à donner une nouvelle extension et une nouvelle acception à la notion déjà reçue de l'ouverture des fleuves africains au commerce universel. Jusqu'ici cette ouverture n'a été entendue que comme consistant dans la faculté donnée aux armateurs et aux négociants d'y faire circuler librement leurs navires et leurs marchandises. La liberté fluviale africaine était semblable, bien que plus large, à la liberté fluviale européenne, l'une et l'autre demeuraient une exception aux droits du propriétaire riverain resté lui-même tout puissant à la condition seulement de respecter cette faculté générale de circulation. C'est grâce à

(1) V. de l'Oubangui au Nil, les missions Liotard et Marchand, dans le *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1898, p. 325 et suiv.

Digitized by Google

l'influence de ces idées que le Congrès de Berlin a prétendu relier son œuvre à l'œuvre du Congrès de Vienne et modeler la condition des fleuves africains sur la condition des fleuves européens.

Cette assimilation est erronée et les exemples par nous cités prouvent que la navigation fluviale présente sur ce nouveau continent une importance politique et économique tout autre que sur l'ancien. Tandis qu'en Europe les eaux fluviales servent simplement de véhicule aux marchandises lourdes et d'un bas prix, que pour le transport des personnes, des dépêches, pour l'action politique et militaire, leur rôle est nul, en Afrique il est prépondérant. Ici l'usage de la voie fluviale n'a plus qu'un avantage, son bas prix, à tous autres égards il ne souffre pas la comparaison avec les autres moyens de locomotion que l'on possède ; là au contraire il constitue le moyen de communication à la fois le plus rapide, le moins coûteux, le plus sûr. Bien souvent même, il prend une importance plus grande encore et apparaît comme le seul moyen de communication qui puisse être pratiqué dans des régions dont les habitants se trouvent dans l'alternative de n'entretenir aucune espèce de rapports extérieurs, ou d'user de la voie fluviale pour en avoir.

Il tombe sous le sens que deux situations, aussi complètement différentes l'une de l'autre, appellent à titre nécessaire deux réglementations différentes, et que les principes du Congrès de Vienne, qui paraissent avoir atteint le maximum du libéralisme possible en Europe, peuvent être réputés en Afrique étroits et insuffisants. Nous essaierons tout à l'heure de formuler les règles nouvelles qu'il serait de l'intérêt commun des peuples d'adopter quant à l'usage des eaux des fleuves africains : appliquons-nous pour le moment à en dégager le principe.

Il faudrait revenir à l'idée si profonde de Grotius et considérer les fleuves et rivières comme une partie du domaine primitif de l'humanité destinée à demeurer commune entre les hommes. Cette idée n'a rien que de raisonnable et convient parfaitement aux qualités naturelles des eaux dont nous parlons. Il est aisé d'apercevoir en effet que les avantages qu'elles procurent au commerce par leur constance, leur tranquillité et par leur mobilité même dépassent de beaucoup en importance les ressources que leur voisinage peut fournir aux propriétaires riverains. Qu'est-ce que le bénéfice de la pêche ou la faculté de faire des travaux d'irrigation au profit des propriétés voisines en comparaison du grand intérêt que présente l'ouverture du fleuve au commerce ? Et ce simple rapprochement ne montre-t-il pas que la destination naturelle des fleuves est d'être utilisés par le commerce international ? Cette indication, longtemps obscurcie sur le vieux continent par la jalousie mesquine de nations enserrées sur une arène trop étroite, et qui menace de tomber dans l'oubli si

Digitized by Google

la politique européenne s'obstine à suivre en Afrique les errements qu'elle a suivis en Europe, cette indication doit être soigneusement recueillie et fidèlement suivie si l'on veut sincèrement conduire l'Afrique à la prospérité et à la civilisation. Au principe ancien de la clôture sauf exception, il faut substituer l'idée nouvelle de l'ouverture à tous de ces incomparables auxiliaires de l'administration et du négoce. Les fleuves doivent être réputés communs, sincèrement, sans sous-entendus, en mettant chacun à même de profiter de la liberté qui lui est reconnue, et la liberté est ici d'autant plus favorable qu'elle n'interdit nullement aux riverains de jouir pleinement des divers avantages que la proximité d'un cours d'eau peut leur procurer.

Une seule limite doit être reçue à cet usage commun des voies navigables ; on la rencontre au cas où la liberté laissée à tous viendrait à compromettre la sécurité des États riverains. Mais cette hypothèse elle-même est de nature à se présenter bien rarement. Ni les convois commerciaux, ni même les expéditions politiques et militaires que l'on peut lancer sur les eaux d'un fleuve ne sont de nature à inspirer des craintes légitimes aux États dont elles traversent ou longent les domaines. La navigation y est trop longue, trop coûteuse et par endroits trop difficile pour que l'on puisse la faire servir à des expéditions militaires importantes. De plus, un fleuve est sur tout son parcours trop exactement commandé par ses rives pour qu'un danger ne puisse pas être promptement conjuré s'il vient jamais à se produire. Il existe à ce point de vue une différence importante entre la navigation maritime et la navigation fluviale, et la première se prête à des entreprises militaires qui seraient condamnées à l'insuccès si on les tentait au moyen de la seconde. C'est une différence qu'il ne faut pas omettre lorsque l'on pèse les avantages et les dangers de la liberté de la navigation.

L'hypothèse d'un danger pour les États riverains est donc fort rare, presque illusoire : elle ne doit pas moins être envisagée parce qu'il est évident que la liberté devient abusive si elle menace l'existence de l'État dans les limites duquel elle s'exerce.

Cette réserve étant faite, le principe qui doit dominer notre matière est celui d'une communication aussi étendue que possible de tous les avantages que peut présenter la navigation fluviale à tous les peuples intéressés sans exception. L'application de ce principe entraînerait l'adoption de nouvelles règles plus libérales de beaucoup que celles que l'Acte de Berlin a consacrées.

Nous allons essayer de formuler ces règles en les rattachant aux principes que nous venons d'exposer.

Digitized by Google

IV. — Principes nouveaux qu'il conviendrait d'adopter.

Les règles nouvelles qui nous paraissent être la conséquence logique de la situation particulière de l'Afrique et de l'importance exceptionnelle que la navigation fluviale est appelée à prendre dans ce pays nous paraissent pouvoir être ramenées aux points suivants :

1° La navigation des quatre grands fleuves africains, leurs affluents y compris, doit être libre, et nous entendons par là qu'il n'existe aucune raison de maintenir sur ce sol nouveau l'ancienne distinction entre les fleuves internationaux et les fleuves nationaux que le Congrès de Vienne a consacrée. Il paraissait en 1815 naturel d'ouvrir d'abord ceux des fleuves dont les rives appartiennent à des États divers et qui donnaient ce spectacle choquant de nations riveraines assujetties au bon plaisir du Souverain maître des embouchures ; à cette époque la reconnaissance du droit absolu du Souverain sur ses fleuves nationaux apparaissait comme un hommage rendu à une théorie ancienne avec laquelle il n'eût pas été politique de rompre d'un seul coup, mais cette inégalité de traitement n'avait de raison d'être que comme mesure de transition, et il n'existe aucun motif d'étendre cet état de demi-liberté à un continent qui sous ce rapport n'a jamais connu la servitude. La liberté des fleuves est née des besoins du commerce international. Ces besoins sont les mêmes sur tous les cours d'eau navigables ; tous donc doivent être soumis au même régime. L'Afrique peut et doit être le pays qui verra l'épanouissement complet de la liberté de la navigation fluviale internationale.

2° La liberté de la navigation sur les fleuves africains doit s'appliquer aux navires de guerre comme aux navires marchands, aux embarcations de l'État comme aux bateaux des Compagnies marchandes. Cet aspect de la liberté a quelque chose d'un peu surprenant au premier abord : il nous sera facile de démontrer qu'il n'est ni plus dangereux ni moins nécessaire que celui qui est généralement accepté. Jusqu'ici les navires de guerre sont admis librement sur le Congo. Ils devraient l'être aussi sur le Niger. Nous avons donné ailleurs les raisons qui nous persuadent très fermement en ce sens, mais ce n'est point ici le lieu de revenir sur les difficultés auxquelles l'Acte de Berlin a donné lieu à ce point de vue (1). Ce que nous voulons montrer ici c'est que la liberté de navigation serait un don illusoire si elle ne s'étendait également aux navires de

(1) V. Duchêne, *Le droit de navigation dans le Niger*, dans la *Revue gén. de dr. intern. public*, t. II (1895), p. 439 et suiv. ; et notre article sur *La liberté de navigation du Niger d'après le traité de Berlin du 26 février 1885*, dans la *Revue gén. de dr. intern. public*, t. III (1896), p. 190 et suiv.

Digitized by Google

guerre des États non riverains. Sur un continent à population peu dense, non civilisé, à peine connu, les vaisseaux de l'État servent à la paix bien plus encore qu'à la guerre. Ce sont eux le plus souvent qui transporteront les missions envoyées à la découverte des régions demeurées inconnues ; ce sont eux encore qui devront pourvoir à la sécurité des marchands de leur nation pendant le temps fort long qui s'écoulera avant que la puissance territoriale puisse répondre du maintien de l'ordre dans toute l'étendue de ses domaines ; ce sont eux enfin qui seuls pourront garantir des communications des colonies avec la mère-patrie. Refuser aux vaisseaux de guerre étrangers l'accès des grands fleuves africains, c'est placer les États étrangers sur le pied de l'inégalité la plus flagrante après leur avoir solennellement promis l'égalité, c'est exposer leur commerce à toutes les aventures, leurs colonies à une ruine certaine, c'est par un détour hypocrite vouloir les exclure des régions que l'on avait feint de leur ouvrir.

Que peut-on craindre de ces navires ? Des actes de piraterie ? Mais, outre la garantie que présente l'honorabilité indiscutable des officiers qui les commandent, on oublie qu'ils ont derrière eux un État qui châtierait rigoureusement tout crime de cette espèce. Des hostilités ? Des bateaux assez légers pour affronter sans trop de risques la navigation intérieure ne sont pas, pour employer l'expression anglaise, de bien terribles hommes de guerre, et de plus, obligés d'atterrir chaque jour pour se procurer le combustible nécessaire à leur marche, ils ne tarderaient pas à tomber aux mains de la puissance riveraine qu'ils auraient offensée. Les dangers que l'on peut alléguer apparaissent ainsi comme de purs prétextes. La moindre réflexion les réduit à néant et il devient évident à tout esprit non prévenu que la liberté de la navigation des fleuves doit pouvoir être invoquée sans distinction par les vaisseaux de l'État et par les bateaux des commerçants.

3° Il a été admis de tout temps que l'idée de liberté de la navigation a pour corollaire direct le droit de se servir des rives en tant que cet usage est indispensable à l'objet de la navigation. Les Romains, qui comptaient les fleuves parmi les choses publiques et les territoires adjacents parmi les choses privées, donnaient déjà aux navigateurs le droit d'amarrer leurs embarcations aux arbres de la rive ; depuis eux cette sorte de servitude n'a jamais été contestée, tant il est vrai que l'usage des eaux d'un fleuve ne va pas sans une certaine disposition des ressources que présentent ses bords. Il n'y a donc pas sur ce point de droit nouveau à établir pour l'Afrique, mais il y a bien des applications nouvelles à faire d'un droit ancien. En pays civilisé l'usage des rives concédé aux navigateurs est presque insignifiant et se confond à peu près avec le

Digitized by Google

droit général de commerce qu'ils possèdent avec les habitants du pays. Le marchand étranger pourra s'arrêter dans les divers ports échelonnés sur le cours du fleuve sans payer d'autres droits que ceux auxquels les nationaux eux-mêmes sont assujettis, il pourra user à l'occasion des chemins de halage tracés sur les rives, et requérir au besoin les services des pilotes locaux; il pourra se procurer auprès du commerce de chaque localité les diverses fournitures qui lui font faute pour poursuivre sa route. Rien de tout cela ne peut fournir matière à difficultés. Il en est autrement en Afrique, et sur ce continent le droit d'usage des rives est fatalement plus étendu, plus important. Les grands fleuves africains ont plusieurs milliers de kilomètres de cours navigable ; ils peuvent se prêter à des voyages durant des mois entiers : il est certain que des embarcations de dimensions nécessairement modestes ne pourront accomplir de pareils parcours sans des emprunts constants aux ressources que les rives peuvent leur fournir. Mentionnons d'abord ici le droit de se servir des ouvrages d'art quelconques établis pour suppléer à l'innavigabilité de certaines sections du fleuve. Ce droit a été admis quant au Niger et au Congo comme rentrant dans l'idée de liberté de la navigation. Il va de soi qu'il ne saurait être contesté lorsque cette liberté sera étendue aux autres fleuves africains.

Mais bien d'autres conséquences résultent de ces mêmes conditions de fait. Les navires à vapeur qui circulent en Afrique sont très généralement obligés d'user de bois pour l'alimentation de leurs foyers : ils doivent avoir le droit d'en couper sur les rives la quantité correspondante à leurs besoins. Lorsque les rives seront appropriées, ce bois devra être payé ; tant qu'elles ne seront pas l'objet d'une propriété individuelle, il pourra être pris sans compensation. Il est possible que dans certains passages on ne puisse faire avancer les embarcations qu'en les remorquant de la rive. Toutes facilités doivent être données à leurs commandants ou patrons pour se procurer par contrat les hommes nécessaires, et même au besoin il faut leur permettre de requérir les services de ces hommes moyennant une indemnité équitable et fixée par avance à un taux uniforme. Il n'est pas admissible en effet que les sentiments hostiles d'une tribu interrompent le cours de la navigation.

Il faut songer aussi au cas très fréquent où un accident de navigation oblige l'équipage d'un navire à faire à terre un séjour d'une certaine durée pour réparer des avaries, ou même simplement pour attendre que l'état du fleuve redevienne plus favorable à la circulation. Il n'est pas douteux qu'en pareille hypothèse on devra permettre à des étrangers de faire un établissement sur la côte, de s'y pourvoir du nécessaire, de se livrer à la chasse et à la pêche, seules ressources souvent qui puis-

Digitized by Google

sent assurer leur subsistance, de se défendre contre les attaques dont ils peuvent être l'objet, et même, s'il le faut, de fortifier leur campement. On devra aussi leur permettre d'exercer une juridiction sur les natifs avec lesquels ils se trouveront en rapports habituels, comme le feraient à leur place les maîtres du pays, parce qu'en l'absence d'une juridiction semblable le maintien de l'ordre est impossible.

L'exercice de ces divers droits pourra-t-il être subordonné à une autorisation de l'État ayant des droits de souveraineté sur les rives en question? En principe nous devons répondre certainement non, car la nécessité de faire des voyages coûteux, longs et difficiles pour se procurer le cas échéant cette autorisation réduirait le plus souvent à néant la liberté promise aux navigateurs. Cependant cette liberté serait conciliable avec une autorisation générale qui serait délivrée dès le début du voyage, elle le serait aussi avec la nécessité d'une autorisation de l'autorité locale lorsque l'usage des rives deviendrait nécessaire à proximité d'un point où se trouverait établi quelque poste représentant cette autorité. On pourrait alors par une sorte d'hommage au droit de souveraineté territoriale imposer la nécessité de son intervention, laquelle du reste ne pourrait pas être refusée.

4° L'exercice du droit de navigation ne va pas sans le payement de certaines taxes, mais sur ce point il existe une différence fort sensible entre les fleuves ouverts à la liberté de la navigation et ceux qui sont laissés sous le contrôle exclusif de la puissance riveraine. Sur ces derniers les taxes peuvent être arbitraires et déguiser des impôts fort lourds perçus au profit du Souverain territorial. On sait que ce sont les abus commis en cette matière qui par réaction ont déterminé l'ouverture au commerce des fleuves internationaux. Il en est autrement des cours d'eau sur lesquels la navigation est libre. Les navires ne peuvent y être sujets à d'autres taxes que celles qui sont calculées de façon à alimenter le fonds consacré à l''amortissement des dépenses faites pour la navigation elle-même.

Rien d'arbitraire donc dans l'établissement de ces droits : ils sont proportionnés aux sommes versées pour les dépenses jugées nécessaires à la navigation, telles que érections de phares, installation de stations de pilotes, et surtout travaux exécutés dans le lit de la rivière ou sur ses bords. Ce principe a été dès le début réputé la conséquence directe de l'ouverture de tout fleuve à la navigation libre, et les négociateurs des conventions par nous citées se sont constamment préoccupés d'assurer son exacte application.

Les tarifs ainsi calculés seront appliqués aux navires sans aucune différence suivant le pavillon qui les couvre, et les bateaux nationaux

Digitized by Google

seront traités à cet égard absolument comme les bateaux étrangers. La somme à payer variera naturellement d'après le tonnage du navire, d'après la quantité des marchandises qu'il transporte, même d'après leur nature, car il est juste que des produits plus précieux contribuent dans une proportion plus forte aux dépenses communes. Aucun navire ne devra concourir à une dépense s'il ne profite pas de l'avantage correspondant : c'est ainsi que la durée du parcours et la situation des points entre lesquels il sera effectué devront être tenues en grande considération.

Ces droits quels qu'ils soient devront être payés en une seule fois sur le vu des papiers de bord et sans qu'il puisse être permis aux autorités locales de faire désarrimer les marchandises, ce qui ne peut se faire sans grands inconvénients pour les marchands. D'autres moyens peuvent être pris, si on les juge nécessaires pour assurer la sincérité des mentions portées sur les papiers de bord. Il résulte de là que les puissances riveraines d'un même fleuve et de ses affluents devront nécessairement se concerter et établir ensemble les règlements et tarifs de la navigation pour toute l'étendue des eaux navigables comprises dans leurs juridictions respectives. Cette entente n'est point une nouveauté, elle constitue au contraire le système adopté pour les fleuves européens et peut passer elle aussi pour le corollaire nécessaire de la liberté de la navigation.

On pourrait songer également, dans le but de pourvoir à ces nécessités, au système des Commissions internationales en usage sur le Danube et qui devait être appliqué au Congo, mais en fait ne l'a pas été (1). Nous croyons pourtant que ces fonctions sont plus heureusement remises aux mains des riverains. La réglementation de la navigation sur les fleuves touche par bien des côtés à la police générale, et celle-ci est un attribut essentiel de la souveraineté territoriale, seule responsable du bon ordre au regard de la communauté internationale.

Les navires de l'État devraient être soumis aux mesures de police générale, à l'exception de celles qui ont pour objet la vérification de l'identité du navire et de l'objet de sa mission, mais ils devraient être exempts du payement de toutes taxes. Protecteurs naturels du commerce ils ne doivent pas participer aux dépenses qui n'ont été faites en définitive que dans l'intérêt de ce dernier.

5° Il faudrait aller plus loin et, dans l'intérêt de la paix européenne comme aussi pour assurer en Afrique l'œuvre de la civilisation, on de-

(1) Comp. Blanchard, *Étude sur la formation et la constitution politique de l'Etat indépendant du Congo*, Paris, Pedone, 1899, p. 159 et suiv.

Digitized by Google

vrait poser en principe que toute nation possédant un territoire à proximité d'un fleuve, sans en être riveraine, a le droit de posséder un établissement sur la rive de ce fleuve. Cette prétention paraîtra au premier abord excessive : si on veut bien l'examiner de près, elle sera jugée modeste et raisonnable. Pour la bien apprécier, il faut observer que la liberté de navigation et de commerce si grande qu'on la suppose ne suffit pas aux besoins de la situation particulière dont nous parlons. Un État qui devra se servir d'une ville ou d'un poste appartenant à un autre État comme point d'attache avec ses possessions situées à une distance plus ou moins grande du cours du fleuve pourra y faire les actes permis à un simple particulier, mais non pas ceux qui supposent l'exercice de la puissance publique dans la personne qui les accomplit. Or il est facile de voir combien une faculté d'usage ainsi réduite est incomplète et insuffisante. L'État pourra y déposer des marchandises, il ne pourra pas y construire des arsenaux ou des docks, y concentrer ses approvisionnements d'armes et de munitions. Il y débarquera ses sujets, il ne pourra ni y faire passer ses soldats, ni y enrôler des indigènes pour le service de ses caravanes, et par suite il devra renoncer, à moins d'une autorisation de la puissance territoriale, à faire de cette localité la base de ses expéditions à l'intérieur. Il ne pourra pas, en dehors de la faculté généralement reconnue d'établissement consulaire, y entretenir des agents dont la présence serait cependant nécessaire à un point qui deviendra le centre des rapports de la colonie avec la métropole. Il ne pourra même pas entretenir dans ce lieu une police régulière, ni le cas échéant se défendre contre les coups de main dont il pourrait être l'objet. En temps de guerre, il verra peut-être, s'il demeure neutre, ses communications coupées avec ses possessions africaines, et sa souveraineté pourra être compromise par l'isolement dans lequel il devra les laisser.

On aperçoit aisément les inconvénients d'une situation semblable et l'on ne voit pas d'autre moyen d'y remédier que celui que nous indiquons. C'est une vérité reconnue de tous qu'une colonie ne peut vivre que si elle est en mesure d'entretenir des rapports permanents avec la mère patrie. Si cette colonie ne touche pas à la mer, si elle n'a pas d'accès ou si elle n'a qu'un accès fort difficile par le moyen des cours d'eau qui sillonnent son propre territoire, elle doit pouvoir user des artères les plus voisines alors même qu'elles seraient situées en territoire étranger ; or le seul moyen de lui permettre d'en user pleinement et pour toutes les fins de son gouvernement est de lui concéder une place où elle sera la maîtresse et pourra accomplir tous les actes permis au Souverain territorial. Que l'on ne croie pas que cette idée soit neuve et

Digitized by Google

n'ait jamais reçu d'applications pratiques. Elle en a eu au contraire de très anciennes et elle en a de très récentes. Sans parler des établissements réservés aux Chrétiens dans toutes les villes maritimes de l'Orient, nous rappellerons que les Grecs possédèrent dès une haute antiquité des villes à eux appartenant en Égypte. Alexandrie eut, si nous ne nous trompons, cette origine. Et, de nos jours, les États européens n'ont-ils pas recours à une pratique du même genre lorsqu'ils conviennent de l'établissement sur leurs territoires respectifs de gares internationales de chemins de fer? On voit alors des administrations publiques fonctionner régulièrement en territoire étranger côte à côte avec les administrations locales. Cela a paru nécessaire pour assurer la facilité et la continuité des relations commerciales internationales. Il en est exactement de même de la mesure que nous recommandons. Sans elle des relations essentielles ne seront pas suffisamment garanties et la reconnaissance des droits de souveraineté de certaines puissances aura été un mot vide de sens.

Il faut évidemment, pour obtenir ce résultat, faire un nouvel effort dans le sens de l'internationalisation des voies de communication, il faut de la part du Souverain territorial un nouveau sacrifice, et l'on peut s'attendre à ce qu'il ne se le laisse pas arracher sans quelque difficulté. Espérons que la raison et l'intérêt de tous triompheront des résistances de quelques-uns. En somme, la question est fort simple : il s'agit ou de suivre en Afrique des errements tolérables en Europe et ils aboutiront infailliblement à livrer un continent immense à quelques puissances, à une seule peut-être, alors qu'il aurait besoin des forces de tous pour être civilisé et exploité ; ou bien on écoutera la voix de la bonne foi et de la justice et, sans s'arrêter au mirage de la domination universelle, les nations se prêteront un mutuel secours pour l'accomplissement de leur œuvre commune. D'un côté c'est la lutte pour l'empire avec toutes les horreurs qu'elle traîne après elle, de l'autre c'est le règne de la justice et de la paix. Si les Souverains européens voulaient bien se rappeler quelquefois les déclarations de Berlin et de Bruxelles, leur parti serait bientôt pris. Venus en Afrique non pour se jeter sur des mines d'or ou y déverser les produits les plus grossiers, sinon les plus nuisibles, de leurs manufactures, mais pour la civiliser, pour extirper de ce sol le cannibalisme, la traite, l'esclavage, ils songeraient plus à leur mission, moins à leurs ambitions et s'empresseraient de se concéder réciproquement les facilités que nous réclamons.

6° L'œuvre dont nous esquissons les traits devrait encore être complétée par l'extension à tous les cours d'eau africains de cette neutralité fluviale déjà établie pour le Niger et pour le Congo. Il serait bon d'en

Digitized by Google

préciser davantage la nature et de décider expressément si la neutralité couvre seulement le trafic innocent ou prohibe toutes actions hostiles dans les eaux neutralisées. La même neutralité devrait être la condition de ces établissements que nous souhaitons de voir les États se concéder réciproquement sur leurs territoires. Ce seraient de nouvelles hypothèses de neutralité partielle ; il en existe déjà qui fonctionnent sans inconvénient. Cette neutralité aurait cette conséquence précieuse de rassurer l'État local contre les périls qu'il pourrait redouter de la part des étrangers établis sur ses domaines, car elle pourrait avoir pour conséquence de les obliger à s'abstenir de tout établissement militaire permanent d'un caractère menaçant dans les lieux qui leur seraient concédés.

7° Il serait utile aussi et même indispensable que les États qui se sont partagé le sol de l'Afrique prissent mutuellement certains engagements quant au mode d'administration de leurs possessions respectives. Voici le point auquel nous faisons ici allusion. Certains États ont cru sage de confier à des Compagnies de colonisation l'exploitation de leurs nouveaux domaines et de leur déléguer à cet effet l'exercice de leurs droits de puissances souveraines. Cette pratique en ce qui concerne l'exploitation des ressources de la colonie peut être bonne et échappe à la critique, étant suivie par l'État dans la plénitude de son indépendance. Mais en tant qu'elle comprend une délégation de la souveraineté et par là la possession d'un contrôle sur certains rapports internationaux, elle n'a jamais porté que de mauvais fruits. Et il ne saurait en être autrement. Un Souverain commerçant lui-même verra d'un mauvais œil les commerçants qui tenteraient de faire concurrence à sa propre entreprise ; loin de les favoriser comme il le devrait, il ne cherchera qu'à leur nuire par des vexations de toutes sortes, et ne s'arrêtera dans cette voie que lorsqu'il aura réussi à les écarter des parages sur lesquels il compte bien se créer un véritable monopole. En outre une Compagnie commerciale est par essence animée d'un esprit incompatible avec l'esprit de désintéressement et d'humanité qui a trouvé son expression dans les Actes de Berlin et de Bruxelles. Tiraillée entre sa mission souveraine toute d'humanité et les intérêts de ses actionnaires, il est probable que le souci de ses affaires primera le plus souvent chez elle le souci de ses fonctions. Le souvenir de l'administration de la Compagnie anglaise des Indes est bien pour montrer que ces appréciations n'ont rien d'exagéré. Une Compagnie commerciale de colonisation ne doit faire que des actes de commerce et l'on n'aura la paix et la justice en Afrique qu'autant que les droits de souveraineté seront directement exercés par le Souverain.

Comment arrivera-t-on à réaliser la série des améliorations que nous

Digitized by Google

croyons indispensables? Il faudrait pour cela un nouveau Congrès, et nous espérons que ce Congrès se réunira. Les Actes déjà passés sur les affaires du continent africain ont eu de bons effets, personne ne le niera, mais personne ne contestera non plus qu'ils soient devenus insuffisants. Bien des événements se sont passés depuis 1885 : la pénétration européenne s'est singulièrement avancée en Afrique, plusieurs importants traités de délimitation ont été signés, des régions immenses ont été parcourues et sont prêtes à être exploitées. Il est impossible qu'un pareil mouvement se produise sans amener des divergences, des froissements, des querelles qu'il importe d'apaiser dans l'intérêt de la paix européenne aussi bien que dans l'intérêt de la civilisation africaine.

Que fera l'Europe? Deux voies sont ouvertes devant elle. Elle peut transporter en Afrique les idées mêmes qui constituent le fond de sa politique sur le sol européen, maintenir sur cette terre nouvelle cette notion étroite, exclusive, jalouse de la souveraineté qui a prévalu sur le vieux continent, se clore dans ses domaines comme un propriétaire se mure dans sa propriété et regarder comme une atteinte au plus sacré de ses droits toute prétention qui aboutirait à diminuer en quoi que ce fût son autorité sur les territoires qui lui ont été attribués. L'avenir d'une semblable politique n'est pas douteux : elle ouvrira une ère de luttes qui tôt ou tard se dénouera par la prépondérance acquise à la puissance la plus forte ou la plus habile, à moins qu'elle ne se termine par la ruine commune de tous les concurrents.

L'Europe pourrait aussi reconnaître que l'avènement d'une situation nouvelle appelle l'application d'un droit nouveau, que la poursuite de cette œuvre commune de la civilisation africaine exige pour être menée à bien la coopération constante des États qui l'ont entreprise. Elle ne tarderait pas alors à voir qu'il est de l'intérêt de toutes les nations qui possèdent sur le sol africain des domaines à civiliser et à exploiter de relâcher quelque chose des sévérités de la doctrine traditionnelle de la souveraineté territoriale. Nos anciens jurisconsultes se préoccupaient volontiers d'assurer l'exercice du droit de passage innocent : c'est encore d'un passage innocent qu'il s'agit ici, droit plus étendu parce que les voies sont plus longues et plus difficiles à parcourir, mais aussi nécessaire et plus inoffensif que celui dont il était question autrefois. Si les nations intéressées se résignaient à admettre cette extension des droits de la communauté internationale, on peut conjecturer qu'elles vivraient en paix côte à côte sur le continent africain et qu'elles seraient libres de consacrer toutes leurs forces à l'œuvre commune de sa civilisation.

Cet idéal sera-t-il atteint ? A ne consulter que leurs intérêts, il n'est pas

Digitized by Google

douteux que tous les peuples colonisateurs devraient s'y rallier comme à l'unique moyen de rendre leurs conquêtes fructueuses et durables. Mais il ne faut pas compter seulement en politique avec les intérêts des nations, il faut compter encore avec leurs préjugés et leurs passions, les plus puissants mobiles peut-être de leur conduite. Une politique libérale et qui n'aura d'autres attraits que sa justice et son utilité leur paraîtra peut-être mesquine et indigne de leur gloire. L'esprit pacifique lui-même n'a-t-il pas le grand tort d'être l'adversaire de l'ambition et de la cupidité ? Ce sont là de sérieux obstacles à un progrès quelconque, nous ne l'ignorons pas.

Le droit a pour les peuples le grand défaut qu'ont tous les pédagogues placés auprès d'enfants riches et bien apparentés. Il prêche la sagesse, la modération, la justice à des élèves qui se sentent plus puissants que lui et trouvent extrêmement mauvais que l'on se permette de leur donner des leçons fort en opposition avec leur tempérament. Aussi ne se fait-on pas faute de le railler, le malheureux, sur sa doctrine et sur sa figure, sur ses prétentions et sur son impuissance, surtout sur son inexpérience du monde. Le monde, il est vrai, n'est pas aux idées de justice internationale, et maintenant peut-être moins que jamais : c'est même un spectacle fort affligeant non seulement pour les pédagogues, mais pour tous ceux qui ont vécu jusqu'ici dans l'idée que l'humanité est autre chose qu'un ensemble de convoitises et d'appétits. S'ils se trompaient, il nous semble que cette erreur est de celles qui méritent d'être respectées.

Le droit cependant a bien ses qualités. S'il est inutile et le plus souvent gênant à celui qui veut acquérir, il est précieux par contre à celui qui entend conserver ce qu'il a acquis. Il lui donne une garantie non pas toute puissante, mais supérieure certainement à celle qu'il trouve dans le déploiement de ses forces. Les philosophes ont dit depuis longtemps que rien n'est aussi changeant que la fortune, et les hommes d'État s'en sont parfois aperçus. Si d'aventure ils y songent, peut-être les idées que nous avons exprimées leur paraîtront-elles dignes d'être prises en considération.

(Extrait de la *Revue générale de droit international public*, 1898-1899)

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google